

立法會參考資料摘要

《大老山隧道條例》 (第 393 章)

大老山隧道有限公司增加隧道費的申請

引言

在二零零五年六月七日的會議上，行政會議建議，署理行政長官指令通過大老山隧道有限公司（隧道公司）增加隧道費的申請，新隧道費由二零零五年八月一日起生效。

理據

背景

2. 根據《大老山隧道條例》（該條例），隧道公司由一九八八年七月起獲批專營權，負責建造並營運大老山隧道。專營權連建造期在內，為期 30 年。隧道的建造費為 19.6 億元，並於一九九一年六月正式通車。隧道公司的專營權將於二零一八年七月屆滿。

3. 該條例第 36(3)條訂明，附表所指明的隧道費可由行政長官會同行政會議與隧道公司協定而予以更改。若雙方未能達成協定，則任何一方均可訴諸仲裁。該條例並無訂明釐定隧道費調整的準則，只規定如把有關事宜提交仲裁，仲裁人須以有需要確保隧道公司在履行該條例授予的義務時獲得合理但非過多的報酬為準則。附件 A 載列該條例第 36 條。

隧道公司申請增加隧道費

4. 隧道公司至今共增加了三次隧道費，有關加費分別於一九九五年五月、一九九六年十一月及二零零零年一月生效。隧道公司於二零零零年十月第四度申請增加隧道費，但由於過往數年經濟情況不理想，該公司接納環境運輸及工務局的意見，三度押後其申請。

5. 二零零四年十月，隧道公司重新提出申請，務求在二零零五年一月一日起增加隧道費。下表載列現行隧道費以及隧道公司建議的新收費：

	電單車	私家車及的士	小型巴士及輕型貨車	中型及重型貨車	單層巴士	雙層巴士	額外車軸
現行隧道費	10元	10元	17元	20元	20元	20元	13元
建議隧道費	10元	12元	18元	23元	24元	26元	15元
增幅%	0%	20%	6%	15%	20%	30%	15%

隧道公司的財政狀況

6. 截至二零零四年六月底計算，隧道公司累積虧損 4.53 億元，與其基本方案預測¹的估計累積盈利 10.23 億元相差 14.76 億元。下表列明隧道公司過往的實際盈利／虧損與其基本方案預測的差距。

¹ 基本方案預測是指在隧道公司的專營權標書內，根據其交通、隧道費收入及盈利／虧損的預測而計算到 13.02%的預期內部回報率。

盈利／虧損(百萬元)			
年度 ²	基本方案 預測 (A)	實際盈利／ 虧損 (B)	差距 (B)-(A)
一九九一／九二	(149.3)	(175.5)	(26.2)
一九九二／九三	(148.2)	(159.0)	(10.8)
一九九三／九四	(147.2)	(147.0)	0.2
一九九四／九五	(68.8)	(143.0)	(74.2)
一九九五／九六	(55.6)	(93.8)	(38.2)
一九九六／九七	41.1	(70.6)	(111.7)
一九九七／九八	66.4	(43.1)	(109.5)
一九九八／九九	87.7	(41.5)	(129.2)
一九九九／二零零零	193.6	(10.1)	(203.7)
二零零零／零一	211.8	17.6	(194.2)
二零零一／零二	265.4	92.2	(173.2)
二零零二／零三	355.8	103.4	(252.4)
<i>調整遞延稅項³</i>	-	119.6	119.6
二零零三／零四	370.5	97.5	(273.0)
累積	1023.2	(453.3)	(1476.5)

7. 政府於一九九九年考慮隧道公司上一次的加費申請時，該公司財政狀況嚴峻，流動現金出現問題以致無法按期向銀行償還貸款。其後隧道公司的流動現金狀況持續改善，並由二零零零／零一年度開始轉虧為盈。根據隧道公司提供的資料，即使隧道公司加費不獲批准，隧道費維持現有水平，累積虧損到二零零八／零九年度將可抵銷，到該年度終結時可獲累積盈餘 3,400 萬元。

² 隧道公司的財政年度由七月一日起計，至翌年六月三十日結束。

³ 調整遞延稅項是由於採用了經修訂的會計標準。

內部回報率

8. 隧道公司在一九八八年擬備專營權標書時，假設在 30 年專營期內會取得 13.02% 的內部回報率。如果在專營期結束前不增加隧道費，隧道公司將能取得 3.87% 的內部回報率。根據現有資料，我們估計就算隧道公司目前申請加費生效，它只能取得 4.9% 的內部回報率。但如果在是次加費後有另外六次加費，公司將能取得 7.62% 的內部回報率。

財政表現未如理想的原因

9. 隧道公司認為財政表現未如理想，主要是使用隧道的車輛少於專營權標書所預測的數量，令隧道費收入低於預期所致。隧道公司專營權標書所載基本預測與實際交通流量的比較現列於下：

每日平均交通量(以千輛計)			
年度 ⁴	基本預測	實際	差距
一九九一／九二	64.7	56.6	-12%
一九九二／九三	69.2	68.7	-1%
一九九三／九四	73.8	79.6	+8%
一九九四／九五 ⁵	78.3	80.7	+3%
一九九五／九六 ⁵	82.9	75.5	-9%
一九九六／九七	87.0	71.9	-17%
一九九七／九八	90.6	69.5	-23%
一九九八／九九	93.1	62.5	-33%
一九九九／二零零零	93.8	64.1	-32%
二零零零／零一	93.8	64.0	-32%
二零零一／零二	93.8	63.5	-32%
二零零二／零三	93.8	61.5	-34%
二零零三／零四	93.8	61.2	-35%

⁴ 隧道公司的財政年度由七月一日起計，至翌年六月三十日結束。

⁵ 兩次加費分別在一九九五年五月一日及一九九六年十一月一日實施。

10. 隧道公司將隧道費收入低於預期水平歸咎於以下幾個因素：

- (a) 機場遷往赤鱗角；
- (b) 本港的工業／製造活動轉移至內地；
- (c) 未能按照隧道公司擬定的時間表增加隧道費；以及
- (d) 近年經濟持續不景。

當局的評估

(A) 指導原則－合理但非過多的報酬

11. 政府在一九八八年審議隧道公司的標書時，同意通車初期的隧道費，但沒有就日後調整隧道費作出任何承諾，亦沒有就保證可得的回報率達成協議。不過，根據其專營權標書所夾附的《基本隧道費建議書》，我們理解隧道公司估計在 30 年專營期內可取得 13.02% 的內部回報率。事實上，隧道公司的目標內部回報率是本港四條“建造、營運及移交”隧道中最低的。三號幹線(郊野公園段)的目標內部回報率是 15.18%，東區海底隧道及西區海底隧道的目標回報率同為 16.5%。下表列明隧道公司在《基本隧道費建議書》所載初期隧道費及預期其後的收費結構：

車輛類別	初期 隧道費	預期其後收費結構				
	一九九一年 七月	一九九四年 七月	一九九六年 七月	一九九九年 七月	二零零二年 七月	二零零五年 七月
私家車、 的士及電 單車	4 元	6 元	8 元	10 元	13 元	15 元
輕型巴士 及輕型貨 車	7 元	10 元	14 元	17 元	23 元	26 元
中型及重 型貨車及 巴士	8 元	12 元	16 元	20 元	26 元	30 元
額外車軸	5 元	8 元	10 元	13 元	16 元	20 元

(B) 對交通的影響

12. 大老山隧道設計的每日容車量為 78 500 架次，目前平均每日行車量為 61 200 架次。在早上的繁忙時間，隧道的行車量高於容車量，行車量／容車量比率⁶為 1.2。隧道公司估計，大老山隧道增加收費後，每日會有 940 架次的車輛改用獅子山隧道(獅隧)，改行大埔公路的則會有 260 架次，從而增加這兩條道路擠塞的情況，尤其是獅隧的擠塞情況，其行車量已超出其容車量⁷。據隧道公司表示，該公司在一九八八年擬備專營權標書時，其中一個關鍵的假設是獅隧的隧道費會大致隨通脹而提高。然而，這個假設沒有實現。如隧道公司落實增加隧道費，大老山隧道與獅隧的收費水平之間的差距就會擴大，令獅隧擠塞的情況更為嚴重。不過，九廣鐵路公司馬鞍山線於二零零四年十二月啟用幫助減少了一些獅隧的車流⁸。另外，我們估計八號幹線沙田至長沙灣段於二零零七年年年底通車後，獅隧交通擠塞的情況應會得以進一步改善。

(C) 仲裁

13. 正如上文所述，若政府與隧道公司無法對增加隧道費達成協定，任何一方均可訴諸仲裁。因此，假若增加隧道費的申請被拒，隧道公司有可能會訴諸仲裁。

建議的影響

14. 增加隧道費建議對財政及經濟的影響載於**附件 B**。增加隧道費建議符合《基本法》，包括有關人權的條文，對環境、可持續發展及公務員均無影響。

⁶ 行車量／容車量比率通常用以反映繁忙時間的交通狀況。行車量／容車量比率若相等於或低於 1.0 表示道路的容車量足以應付預期的行車量，交通情況可以接受。行車量／容車量比率高於 1.0 表示交通開始擠塞；行車量／容車量在 1.0 至 1.2 之間顯示擠塞程度尚可控制。

⁷ 獅隧的設計容車量為 78500 架次，獅隧目前平日和假日的每日平均行車量分別為 88300 和 79800。

⁸ 馬鐵通車後首三個月(即二零零五年一至三月)，獅子山隧道平日和假日的每日平均行車量分別為 88300 和 79800 架次，與二零零四年同期比較，分別減少 2000 和 2900 架次。

公眾諮詢

15. 我們分別在二零零四年十一月及十二月徵詢交通諮詢委員會(交諮會)對隧道公司這次申請增加隧道費的意見。交諮會考慮所有相關因素⁹後認為隧道公司今次申請合理，並認為如不批准這次加費，這項大型而長遠的基建投資所得的內部回報率只有 3.87%，並不能達到“合理但非過多的報酬”。但根據隧道公司申請書所載這次申請連同另外六次預期實施的加費來看，7.62%的內部回報率則是個合理但非過多的報酬。不過，交諮會認為，這並不表示該六次預期的加費均應予接受，每次申請都應視乎當時情況考慮。附件 C 載有交諮會致環境運輸及工務局局長的函件，說明其詳細觀點及意見。

16. 我們在二零零五年二月徵詢立法會交通事務委員會的意見。委員會通過了下列議案：

“鑑於隧道公司的財政狀況已逐步改善，本委員會認為現階段不宜增加隧道費”。

宣傳安排

17. 我們會於二零零五年六月十日發出新聞稿及安排發言人處理傳媒的查詢。同日，隧道公司亦會另外發出其新聞稿。

查詢

18. 如對本參考資料摘要有任何查詢，請致電 2189 2182 與環境運輸及工務局首席助理秘書長戴家珮女士聯絡。

環境運輸及工務局
二零零五年六月

⁹ 包括“合理但非過多的報酬”的定義及釋義、隧道公司的財政狀況、香港目前的經濟環境及自上次在二零零零年一月加費後本港經濟情況的變化、增加隧道費對交通造成的影響以及市民的接受程度。

立法會參考資料摘要

《大老山隧道條例》 (第 393 章)

大老山隧道有限公司增加隧道費的申請

附件一覽表

- 附件 A 一 《大老山隧道條例》(第 393 章)第 36 條
- 附件 B 一 大老山隧道有限公司建議加費的影響
- 附件 C 一 交通諮詢委員會的意見

章： 393 標題： 大老山隧道條例 憲報編號：
條： 36 條文標題： 公司就隧道的使用 版本日期： 30/06/1997
而收取經批准的隧
道費

第 VIII 部

收取隧道費

- (1) 在符合本條例的規定下，公司可就汽車通過隧道而索取及收取隧道費。
- (2) 根據第(1)款可收取的隧道費，須為附表所指明者。
- (3) 附表所指明的隧道費—
 - (a) 可由總督會同行政局與公司協定而予以更改；或
 - (b) 在並無協定時，由總督會同行政局或公司根據《仲裁條例》(第 341 章)將更改隧道費的問題提交仲裁。
- (4) 對於根據第(3)款提交的仲裁，仲裁人須以有需要確保公司在根據本條例履行其義務或行使其權利時，獲得合理但非過多的報酬為準則，並顧及以下各點—
 - (a) 自本條例制定或自上一次根據本條釐定隧道費(視屬何情況而定)以來，香港經濟情況的任何重要變動；
 - (b) 公司根據第 53 條所作出的任何上訴遭駁回；
 - (c) 影響公司行使其根據專營權而有的權利的任何其他情況，有任何重要變動；
 - (d) 引進或更改就使用隧道而徵收的任何稅項或徵費的效果；
 - (e) 工程項目協議；及
 - (f) 任何其他有關事宜。
- (5) 為施行第(4)款而決定公司在履行其義務或行使其權利時是否獲得合理但非過多的報酬，如在另一項保證協議下的某一保證人並沒有遵從該協議的條款，則仲裁人須將公司所處的財務狀況當作為猶如另一項保證協議已被遵從時公司所處於的財務狀況，並且除本款的規定外，該款的任何規定均不得視為致使此未有遵從協議條款事為仲裁人可考慮的一項有關事宜。
- (6) 凡根據第(3)款—
 - (a) 總督會同行政局及公司協定更改隧道費；或
 - (b) 依據提交仲裁的仲裁裁決，決定應更改隧道費，則附表所指明的隧道費須遵從該協定或仲裁裁決(視屬何情況而定)作出更改。
- (7) 運輸署署長須在第(6)款所提述的協定或仲裁裁決作出後，在切實可行範圍內盡快藉憲報公告修訂附表。

大老山隧道有限公司建議加費的影響

對財政的影響

如果隧道公司的加費申請獲得行政長官會同行政會議批准，估計政府在專利稅方面的額外收入會增加 190 萬元。有關估計考慮到根據 2005 至 06 年大老山隧道的車流預測，有關加費對減低現行流量的影響。隧道公司每年向政府繳交的專利稅將會上升至 1,690 萬。

對經濟的影響

2. 由於使用大老山隧道所繳付的隧道費只佔家庭平均開支極小部分，因此調高隧道費對消費物價指數構成的上升壓力很小。



本會檔號 Our Ref.

來函檔號 Your Ref.

香港中環花園道 3 號
花旗銀行大廈 10 樓
環境運輸及工務局局長
廖秀冬博士，JP

廖博士：

大老山隧道有限公司增加隧道費的申請

交通諮詢委員會已詳細研究大老山隧道有限公司（隧道公司）增加隧道費的申請。本函臚列委員會的意見以及向行政長官會同行政會議提出的建議。

委員們認為，審議這項申請時，應考慮所有相關的因素及情況。首要考慮的是“合理但非過多的報酬”的定義及釋義。其他考慮因素包括隧道公司的財政狀況、香港目前的經濟環境、自上次在二零零零年一月加費後本港經濟情況的變化、增加隧道費對交通造成的影響，而市民對建議增加隧道費的接受程度亦是同樣重要的考慮。

委員們注意到自二零零零年一月加費後，隧道公司的現金流量的情況雖一直有所改善，但也要到二零零四年十月方能全部償還其銀行貸款。另外，該公司營運 16 年至今，已累積虧損 4.53 億元。

隧道公司在一九八八年提交專營權標書時，假設這項計劃在 30 年專營期內會取得 13.02% 的內部回報率。隧道的建造費為 19.62 億元。委員們了解到預計的 13.02% 內部回報率雖然並非協定的數字，但已是本港四條“建造、營運及移交”隧道中最低的目標內部回報率。

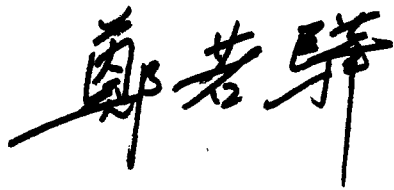
根據目前所作預測，如不增加隧道費，隧道公司可取得的內部回報率為 3.87%。委員們認為，以這項基建投資項目規模之大、年期之長，3.87% 的內部回報率實低於“合理但非過多的報酬”的水平。

當局如接納這項申請，連帶申請書中提到的六次預計加費申請，隧道公司將會取得 7.62% 的內部回報率。委員們認為以目前的情況來看，這個數字屬合理但非過多的回報。雖然數字低於隧道公司提交專營權標書時的推算，但亦能讓公司如專營權協議書及《大老山隧道條例》所預期取得合理的報酬。委員們亦留意到，接納這項申請，並不為代表當局也應接納另外六次預計加費申請，也不應被視為同意把內部回報率定為 7.62%，或在審理日後申請時會接受這個回報率。每宗申請都要視乎當時情況作出考慮。

委員們知悉隧道公司表示過往數年一直受經濟疲弱所影響，然而他們認為經濟不景影響各行各業，受打擊者不僅是隧道公司。委員們亦考慮到市民對增加隧道費可能作出的反應及提高隧道費對道路使用者財政方面的影響。不過，鑑於本港經濟狀況的變動，而隧道公司有權獲取合理但非過多的報酬，委員們認為必須在各方面求取平衡。另外，當局亦不能忽視隧道公司有權把加費申請提交仲裁這一點。增加隧道費若屬合理，整體來看，與隧道公司達成協議，勝於動用公帑進行具爭議性的訴訟以解決分歧。

從交通管理的角度來看，如增加隧道費，每日大約會有 940 架次的車輛改用獅子山隧道，改行大埔公路的車輛約有 260 架次。這兩條道路的擠塞情況將會因而增加，尤其是獅子山隧道。不過，委員們認為九鐵馬鞍山鐵路應有助舒緩擠塞，而問題的關鍵仍然在於求取適當的平衡。

委員會在考慮以上各方面的因素後，認為隧道公司這項加費申請合理。請向行政長官會同行政會議轉達本委員會的意見。

Handwritten signature in black ink, reading '鄭若驊'.

交通諮詢委員會主席鄭若驊

二零零五年二月十五日